

# COUR D'APPEL DE CAEN (1<sup>ère</sup> chambre civile) 18 octobre 2011 08/03965 Assoc. manche-nature c/ Communauté de communes de Montebourg et a.

COUR D'APPEL DE CAEN, (1<sup>ère</sup> chambre civile)

Arrêt du 18 octobre 2011

n° 08/03965

Association manche-nature  
c/ Communauté de communes de Montebourg et autre

## Faits et procédure

Par actes d'huissier du 10 juillet 2008, l'association Manche-Nature a fait assigner la Communauté de communes de Montebourg et l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Cherbourg aux fins d'entendre :

- ' ordonner à la Communauté de communes de Montebourg de prendre toutes mesures utiles pour faire cesser le trouble manifestement illicite créé par l'exécution des travaux d'extension du golf de Fontenay-sur-Mer et prévenir la réalisation du dommage imminent consistant dans la destruction de milieux humides particuliers à des espèces protégées,
- ' prononcer une astreinte de 150 € par jour de retard.

À l'appui de sa demande, l'association Manche-Nature exposait que le tribunal administratif de Caen avait annulé, par jugement du 12 mai 1998, l'arrêté préfectoral du 28 juin 1996 portant autorisation d'extension du golf de Fontenay-sur-Mer, sur le fondement de l'article L. 146 ' 6 du code de l'urbanisme qui prévoit l'obligation de préserver les espaces remarquables du littoral ; que néanmoins par une délibération du 14 décembre 2007, le conseil municipal de la commune de Fontenay-sur-Mer avait approuvé le plan local d'urbanisme de ladite commune, qui portait création d'une zone Ng autorisant l'extension d'un terrain de golf se situant notamment sur des espaces remarquables, en violation de l'article L. 416 ' 6 du code de l'urbanisme.

L'association Manche-Nature faisait valoir que la destruction ou l'altération d'espaces remarquables du littoral, la destruction ou l'altération de milieux particuliers à des espèces protégées et la réalisation d'installations, ouvrages, travaux et activités sans autorisation ni déclaration au titre de la police de l'eau constituaient un trouble manifestement illicite.

Par ordonnance du 6 novembre 2008, le juge des référés du tribunal de grande instance de Cherbourg :

- ' a rejeté l'exception de nullité de l'assignation, soulevée par la Communauté de communes de Montebourg,
- ' s'est déclaré incompétent pour statuer sur les demandes formulées par l'association Manche-Nature à l'encontre de la Communauté de communes de Montebourg et de l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer,

' a renvoyé le demandeur à mieux se pourvoir.

L'association Manche Nature a interjeté appel par déclaration du 13 novembre 2008.

L'exposé des moyens et demande des parties revêt la forme, conformément à l'article 455 du code de procédure civile, du visa des conclusions déposées pour :

' l'association Manche-Nature le 22 mars 2011,

' la Communauté de communes de Montebourg le 9 mars 2011,

' l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer le 1<sup>er</sup> mars 2011.

L'ordonnance de clôture a été rendue le 23 mars 2011.

Un rapport oral a été fait à l'audience avant les plaidoiries.

## **Motifs**

### **Sur la procédure**

Par conclusions de procédure déposées le 16 mai 2011, l'association Manche-Nature demande à la cour de déclarer irrecevables les conclusions signifiées par la Communauté de communes de Montebourg le 24 mars 2011 et d'écartier des débats les pièces numéro 23 à 42 visées dans les conclusions du 9 mars 2011 mais non communiquées.

Par conclusions déposées le 7 septembre 2011, la Communauté de communes de Montebourg demande à la cour de révoquer l'ordonnance de clôture, de déclarer recevables les conclusions qu'elle a signifiées le 24 mars 2011 et de renvoyer l'affaire à la mise en état.

Les avoués des parties ont été avisés à la conférence du 26 janvier 2011 que l'ordonnance de clôture interviendrait le 23 mars 2011.

L'association Manche-Nature qui avait déposé un quatrième jeu de conclusions le 8 mars à 2011 a répliqué le 22 mars 2011 aux écritures déposées le 9 mars 2011 par la Communauté de communes de Montebourg.

Si la Communauté de communes de Montebourg soutient que compte tenu de la densité et de l'étendue des débats soulevés par l'association Manche-Nature, il ne lui a pas été possible de répliquer avant le 24 mars 2011, elle n'invoque aucuns éléments précis nécessitant une réponse particulière ni aucun élément nouveau qui aurait été développé pour la première fois par l'appelante dans les conclusions du 22 mars 2011.

Il apparaît que ces conclusions n'étaient pas de nature à appeler une réponse particulière.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que les pièces numéro 23 à 42, visées au bordereau annexé aux conclusions déposées le 9 mars 2011 par la Communauté de communes de Montebourg n'ont pas été communiquées avant le prononcé de la clôture.

Si la Communauté de communes soutient que ces pièces avaient été jointes au dossier déposé auprès d'une autre juridiction, rien ne l'empêchait de les récupérer et d'en faire des copies en temps utile.

Il n'est pas justifié d'une cause grave autorisant la révocation de l'ordonnance de clôture.

Les conclusions déposées le 24 mars 2011, postérieurement l'ordonnance de clôture, et les pièces numérotées 23 à 42 sur le bordereau récapitulatif annexé aux conclusions du 9 mars 2011 seront déclarées irrecevables.

### **Sur la qualification de travaux publics**

Le premier juge s'est déclaré incompétent au motif que les travaux d'extension du golf de Fontenay-sur-Mer présentaient les caractéristiques de travaux publics.

Constitue un travail public tout travail immobilier effectué par une personne publique ou pour le compte de celle-ci, dans un but d'intérêt général.

Les travaux d'extension du golf qui comportent des terrassements, des travaux hydrauliques, la pose de canalisations et d'arroseurs, l'installation d'une station de pompage ont un caractère immobilier.

Il résulte des pièces 8 à 17 produites par la Communauté de communes de Montebourg que celle-ci est le maître de l'ouvrage des travaux d'extension. Ni la circonstance que la maîtrise d'oeuvre ait été classiquement confiée à un architecte, ni le fait que les entreprises aient été invitées, par commodité, à s'adresser pour la visite et la consultation sur place à l'association sportive ou à la Communauté de communes n'ôte à celle-ci la qualité de maître de l'ouvrage.

Les marchés passés pour l'exécution des différents lots sont des marchés publics.

Si les terrains sur lesquels le golf et son extension sont implantés appartiennent pour 23 ha 48 a 93 ca à la SCI Baveschien et pour 1 ha 65 a 90 ca à la Communauté de communes, celle-ci est titulaire d'un bail emphytéotique d'une durée de 25 ans sur les parcelles appartenant à la SCI. L'ouvrage actuellement achevé appartient bien à la communauté de communes, la SCI n'en deviendra propriétaire qu'à l'expiration du bail emphytéotique. La Communauté de communes qui dispose des ouvrages ainsi édifiés les a donnés à bail à l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer, pour une durée de 25 années, moyennant un loyer annuel de 15'705 € hors taxes.

Les travaux doivent, compte tenu de ces éléments, être considérés comme ayant été exécutés pour le compte d'une personne publique.

Enfin, même si les travaux ne répondent pas à une mission de service public, ils peuvent être qualifiés de publics dès lors qu'ils sont entrepris dans un but d'intérêt général.

Le golf de Fontenay-sur-Mer est le seul golf de 18 trous du Nord Cotentin et de la côte Est de la Manche. Il contribue à faire connaître cette région et présente un atout pour le développement du tourisme local. S'il n'est pas établi qu'il présente un impact sur le développement économique de la Communauté de communes, il participe également à la promotion et au développement de la pratique d'une activité physique et sportive.

L'un des objectifs poursuivis par l'extension du golf est bien par conséquent l'intérêt général.

La circonstance que ce but d'intérêt général ne soit pas le seul objectif poursuivi et que l'association sportive ait pu retirer également un profit immédiat de l'opération n'est pas de nature à ôter aux opérations en cause le caractère de travail public. L'extension du golf de Fontenay-sur-Mer présente le caractère d'un travail public, de même l'ouvrage résultant des travaux est un ouvrage public.

Les litiges portant sur les dommages causés par des travaux publics, tendant à l'arrêt de ces travaux ou à la remise en état des lieux endommagés par ces travaux relèvent en principe de la juridiction administrative.

Toutefois, les juridictions judiciaires sont compétentes en cas de voie de fait, étant précisé que le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public ne fait pas obstacle à la destruction d'un tel ouvrage à la double condition qu'il y ait voie de fait et qu'aucune procédure de régularisation n'ait été engagée ou ne soit possible.

### **Sur la voie de fait**

L'existence d'une voie de fait suppose réunis les trois éléments suivants :

- ' une activité matérielle d'exécution,
- ' une atteinte grave portée au droit de propriété ou à une liberté fondamentale,
- ' une irrégularité grossière affectant l'action de l'Administration.

Il n'est pas contesté que les travaux d'extension du golf de Fontenay-sur-Mer ont non seulement commencé mais sont actuellement achevés.

Par jugement du 12 mai 1998, devenu définitif, le tribunal administratif de Caen a annulé l'arrêté du 28 juin 1987 du préfet de la Manche autorisant l'extension du golf de Fontenay-sur-Mer, en se fondant sur l'intérêt écologique particulier de la zone qui devait être regardée pour partie comme un espace remarquable au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

Par délibération du 14 décembre 2007, le conseil municipal de Fontenay-sur-Mer a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune lequel contenait création d'une zone Ng autorisant l'extension d'un terrain de golf.

Les parcelles classées en zone Ng par ce plan coïncident pour partie avec les terrains compris dans l'extension du golf

autorisée par l'arrêté annulé du 28 juin 1996.

Il résulte des extraits de l'étude environnementale effectuée en 2003 à la demande de la Communauté de communes, produits aux débats, que la zone Ng, d'une surface de 33 ha, située à 500 m environ de la mer, correspondant à l'extension du golf, est particulièrement intéressante du point de vue écologique comme lieu d'accueil de la flore. Y sont recensées des plantes rares en Basse-Normandie dont certaines sont protégées au niveau régional. Elle est en outre d'un grand intérêt sur le plan ornithologique. Elle constitue un lieu d'hivernage, de reproduction et d'escales migratoires pour l'avifaune aquatique inféodée aux milieux humides. 48 espèces d'oiseaux y ont été recensées dont 39 font l'objet d'une protection intégrale. Elle abrite en outre 7 espèces de batraciens dont 5 intégralement protégées au niveau national.

Elle est comprise dans le parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, dans le site des Marais du Cotentin et du Bessin-Baie des Veys, reconnu d'intérêt communautaire en application de la directive dite Natura 2000 et dans les trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique 'Marais littoraux de la côte est du Cotentin', 'Marais du Taret de Fontenay' et 'Dunes de Fontenay-sur-Mer'.

Cette zone est intégrée au titre de la Convention de Ramsar, relative aux zones humides d'importance internationale, au site 'Marais du Cotentin et du Bessin, Baie des Veys'.

La zone d'extension du golf est entièrement comprise dans les Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) sous la dénomination 'Marais littoraux de la côte Est du Cotentin' et 'Marais du Taret de Fontenay'.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la zone Ng où ont été exécutés les travaux d'extension du golf présente dans son ensemble le caractère d'un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques et d'un espace remarquable caractéristique du patrimoine naturel du littoral à protéger au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

L'extension du golf ne constitue pas l'un des aménagements légers pouvant être implantés, en application de l'article R. 146-2 dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146 '6.

La cour administrative d'appel de Nantes a, pour ces motifs, confirmé le jugement rendu par le tribunal administratif de Caen le 11 juin 2009. Celui-ci a annulé la décision implicite par laquelle le maire de Fontenay-sur-Mer avait rejeté la demande formée le 30 juin 2008 par l'association Manche-Nature de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune avec la loi 'littoral' et a enjoint à la commune d'engager une procédure permettant de mettre en conformité la zone Ng avec les dispositions de la loi numéro 86 '2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dans un délai de deux mois à compter de la notification dudit jugement.

Il résulte de l'étude menée en 2003 à la demande de la communauté de communes que les travaux d'aménagement du golf vont entraîner la destruction directe d'habitats humides (prairies, dépressions prairiales) et d'espèces patrimoniales avec la création des surfaces de jeu ; que la destruction d'habitats aura pour conséquence une diminution des aires d'accueil de la faune et que la tonte des secteurs de jeu va occasionner une modification totale des habitats et des espèces présentes à long terme.

Si la communauté de communes soutient qu'il a été prévu d'aménager des zones de substitution et de remplacement, ces mesures compensatoires ne font pas disparaître les atteintes irréremédiables portées à cet espace remarquable du littoral.

Il est ainsi démontré qu'en démarrant et en poursuivant l'exécution des travaux d'extension du golf, dans une zone présentant dans son ensemble le caractère d'un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques et constituant un espace remarquable caractéristique du patrimoine naturel du littoral, protégé au titre de l'article L. 146 '6 du code de l'urbanisme, la Communauté de communes a porté une atteinte grave à l'environnement.

Le droit à l'environnement constitue depuis la loi constitutionnelle numéro 2005 '205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant adoption de la charte de l'environnement une liberté fondamentale. En effet, cette charte figure désormais dans le bloc de constitutionnalité. Or elle pose dans son préambule que *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la nation*.

Ceci étant, une décision d'une collectivité publique, génératrice d'une atteinte à une liberté fondamentale, ne revêt le caractère d'une voie de fait qu'à la condition d'être grossièrement irrégulière.

Or les travaux d'extension du golf ont été réalisés au cours du deuxième semestre de l'année 2008 alors que le conseil

municipal de Fontenay-sur-Mer avait approuvé, par délibération du 14 décembre 2007, le plan local d'urbanisme portant création d'une zone Ng autorisant l'extension du terrain de golf. Ce plan n'avait pas fait l'objet de recours dans les délais prévus.

Les décisions rendues le 19 juin 2009 par le tribunal administratif, saisi par l'association Manche-Nature et le 10 décembre 2010 par la cour administrative d'appel, sont postérieures à la réalisation des travaux.

Par ailleurs, l'association Manche-Nature se prévaut à tort de l'autorité de la chose jugée attachée au jugement du 12 mai 1998 annulant l'arrêté préfectoral du 28 juin 1996 autorisant l'extension du golf dès lors que les terrains classés en zone Ng par la délibération du 14 décembre 2007 ne correspondent qu'en partie aux parcelles comprises dans l'extension projetée en 1996.

Les travaux d'extension réalisés par la Communauté de communes ne sont pas, dans ces conditions, manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir lui appartenant.

Les illégalités précédemment constatées ne sont pas par conséquent constitutives d'une voie de fait.

Par ailleurs, il résulte des pièces produites aux débats que l'emprise de l'extension est de 242'000 m<sup>2</sup>. Elle est donc inférieure à 25 ha et ne nécessitait pas un permis d'aménager. Au demeurant, l'absence d'un permis d'aménager préalable à l'extension ne constitue pas une violation grave d'une liberté fondamentale, constitutive d'une voie de fait.

Enfin, si les travaux d'aménagement du golf comportaient le remblaiement de 7 200 m<sup>2</sup> de milieux humides et nécessitaient par conséquent une déclaration au titre de la police de l'eau, laquelle n'a pas été effectuée ainsi qu'il résulte du courrier adressé le 24 avril 2009 par le préfet de la Manche à l'association Manche-Nature, cette irrégularité ne présente pas le caractère de gravité et de grossièreté permettant de la qualifier de voie de fait.

En l'absence de voie de fait, et en présence de travaux présentant le caractère de travaux publics, le juge judiciaire est incompétent pour ordonner les mesures de remise en état sollicitées par l'association Manche-Nature. L'ordonnance frappée d'appel sera confirmée.

### **Sur la mise hors de cause de l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer**

L'association sportive est directement intéressée au litige puisque la Communauté de communes de Montebourg lui a donné à bail les parcelles sur lesquelles sont exploités le golf et les installations dont la suppression est demandée. Il n'y a donc pas lieu de la mettre hors de cause.

### **Sur les dépens et l'application de l'article 700 du code de procédure civile**

L'association Manche-Nature qui succombe supportera les dépens de première instance et d'appel. Par suite, elle sera déboutée de sa demande en application de l'article 700 du code de procédure civile.

En équité, il n'apparaît pas inéquitable de laisser à la charge de la Communauté de communes de Montebourg et de l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer les frais par elles exposés et non compris dans les dépens. Elles seront déboutées de leur demande en application de l'article 700 du code de procédure civile. L'ordonnance frappée d'appel sera réformée en ce qu'elle a condamné l'association Manche Nature à payer à ces deux parties la somme de 1 500 € chacune au titre des frais irrépétibles.

### **Par ces motifs**

Statuant publiquement, contradictoirement,

Dit n'y avoir lieu à révocation de l'ordonnance de clôture.

Déclare irrecevables les conclusions déposées le 24 mars 2011 par la Communauté de communes de Montebourg.

Écarte des débats les pièces numérotées 23 à 42 sur le bordereau récapitulatif annexé aux conclusions déposées le 9 mars 2011 par la Communauté de communes de Montebourg.

Réforme l'ordonnance frappée d'appel en ce qu'elle a condamné l'association Manche-Nature à payer à la Communauté de communes de Montebourg et à l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer la somme de 1 500 € chacune, au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Statuant à nouveau sur ce chef,

Déboute la Communauté de communes de Montebourg et l'association sportive du golf de Fontenay-sur-Mer de leur demande en application de l'article 700 du code de procédure civile.

Confirme l'ordonnance frappée d'appel en ses autres dispositions.

Y ajoutant,

Déboute les parties de leur demande en application de l'article 700 du code de procédure civile pour les frais irrépétibles exposés en cause d'appel.

Condamne l'association Manche Nature aux dépens d'appel et dit qu'ils seront recouvrés conformément à l'article 699 du code de procédure civile.

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.